

HANS HERBERT VON ARNIM

Beruf und Mandat – Einflüsse der Diätenregelung

Ursprünglich galt das Abgeordnetenmandat als reines *Ehrenamt*, das neben einem Erwerbsberuf ausgeübt wurde; die Entschädigung wurde konsequenterweise als reine *Aufwandsentschädigung* verstanden, also als Abgeltung des durch das Mandat hervorgerufenen Aufwandes. Das galt nach 1949 auch für Bundestagsabgeordnete. Sie haben nach *Artikel 48 Absatz 3 GG* „Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung“. Der Begriff der „Entschädigung“ war auch schon in *Artikel 40 Weimarer Reichsverfassung von 1919* als Aufwandsentschädigung für die Ausübung eines Ehrenamtes verstanden worden. In dem führenden Kommentar von *Gerhard Anschütz* hieß es dazu:

„Entschädigung‘ steht, wie im alten Recht, im Gegensatz zu dem Begriff des Gehalts oder der Besoldung. Die Reichstagsmitgliedschaft gilt ... als ein Ehrenamt, dessen Inhaber nicht für die bloße Tatsache der Inhabung des Amtes bezahlt wird, der aber, was auch sonst als mit dem Wesen des Ehrenamtes vereinbar gilt, Anspruch auf Vergütung des Aufwands hat, welcher ihm aus der Ausübung seines Amtes erwächst.“

Diese Auslegung wurde zunächst auch auf das Grundgesetz übertragen.

Für die Abgeordneten der *Bundesländer* und die ihnen gewährten Diäten galt dies erst recht. Hier sprechen die Landesverfassungen teilweise auch ausdrücklich vom Mandat als Ehrenamt oder davon, daß dem Abgeordneten eine Aufwandsentschädigung zu leisten ist, so z. B. in Bayern, Hessen und Hamburg.

Doch ist die *tatsächliche Entwicklung* über diesen normativen Ausgangspunkt inzwischen längst hinweggegangen; die Entschädigung entwickelte sich schon in den 50er und 60er Jahren in ihrer faktischen Ausgestaltung immer mehr zu einer *Alimentation*, die dazu bestimmt ist, den *Lebensunterhalt* des Abgeordneten und seiner Familie zu sichern.

Die Entschädigung von Bundestagsabgeordneten wurde 1958 an das Ministergehalt und damit indirekt an die Beamtenbesoldung geknüpft: Die Entschädigung betrug 22,5 Prozent des Amtsgehalts eines Bundesministers, das seinerseits vier Drittel des Grundgehalts eines Staatssekretärs der Besoldungsgruppe B 11 ausmachte. Daß diese Beträge für den *Lebensunterhalt* bestimmt waren, ergab sich – neben der Anbindung an die Beamtenalimentation – auch daraus, daß für die mandatsbedingten Unkosten zusätzliche Pauschalen gewährt wurden. Der deutlichste Schritt in Richtung auf den Berufspolitiker erfolgte mit der *Altersversorgung* für Abgeordnete, die im Bund 1968, also zur Zeit der Großen Koalition, eingeführt wurde. Sie wurde formal zwar zunächst aus Beiträgen der Abgeordneten finanziert; da die Entschädigung aber gleichzeitig auf 33 ⅓

Prozent des Amtsgehalts eines Bundesministers erhöht wurde – das war mehr als die Beiträge zur Altersversorgung ausmachten –, wurden diese, in wirtschaftlicher Betrachtungsweise, vom Staat getragen.

In den *Bundesländern* erfolgte eine ähnliche Entwicklung, wenn auch zunächst auf deutlich niedrigerem Niveau. Hinzu kamen vielfach besondere Zuschläge für Verdienstausfall oder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen im Parlament. Bei Einführung der Altersversorgung waren zwei Länder dem Bund überraschenderweise noch zuvorgekommen: Der nordrhein-westfälische Landtag hatte für seine Mitglieder schon 1965 eine Altersversorgung eingeführt; der Landtag von Schleswig-Holstein folgte 1967.

Damit war es offensichtlich geworden, daß der ursprüngliche Charakter einer Aufwandsentschädigung verlassen und große Teile der Entschädigung zu einem *Einkommen* zur Bestreitung des Lebensunterhalts geworden war. Dadurch wurde einigen überkommenen Privilegien die Basis entzogen, besonders die Steuerfreiheit der Entschädigung, die Anrechnungsfreiheit von sonstigen Bezügen aus öffentlichen Kassen und das Privileg der ins Parlament gewählten Beamten, neben ihrer Entschädigung noch ein Ruhegehalt aus ihrem Beamtenverhältnis zu beziehen. Das Bundesverfassungsgericht erklärte diese Privilegien deshalb in seinem Diätenurteil von 1975 für verfassungswidrig.

Das Gericht ging aber darüber hinaus und interpretierte den in Artikel 48 Absatz 3 GG niedergelegten Entschädigungsanspruch von Bundestagsabgeordneten als Anspruch auf eine für alle gleiche (zu versteuernde) „Vollalimentation“. Die Ausübung eines privaten Berufs, das entsprechende zusätzlich Einkommen wurden gleichwohl weiterhin rechtlich unbeschränkt zugelassen. Ausnahmen von der gleichen Bemessung der Entschädigung wurden nur für den Parlamentspräsidenten und seine Stellvertreter zugestanden. Auch eine zusätzlich gewährte pauschale Aufwandsentschädigung wurde für zulässig erklärt, vorausgesetzt, daß sie sich am tatsächlichen und angemessenen Mandatsaufwand orientierte.

Von grundlegender Bedeutung waren die Ausführungen, die das Gericht zur Art und Weise der Diätenfestsetzung machte. Da das Parlament hier *in eigener Sache* entscheide, sei die Öffentlichkeit die einzige wirksame Kontrolle. Es bedürfe deshalb eines Verfahrens, das Öffentlichkeit ermögliche. Unzulässig sei die Koppelung der Diäten an die Beamtenbesoldung, weil sie das Parlament der Notwendigkeit enthebe, „jede Veränderung in der Höhe der Entschädigung im Plenum zu diskutieren und vor den Augen der Öffentlichkeit darüber als einer selbständigen politischen Frage zu entscheiden“. Ebenso unzulässig sei es, wenn die Diäten oder Teile davon nicht vom Gesetzgeber festgelegt und im Abgeordnetengesetz niedergelegt würden, sondern z.B. vom Präsidium des Landtages festgelegt würden und nur im Haushaltsplan wiedergegeben würden. Daraus hat die staatsrechtliche Literatur (der auch die Parteienfinanzierungskommission beim Bundespräsidenten in ihren Empfehlungen vom Februar 1993 gefolgt ist) einen speziellen Gesetzesvorbehalt für Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache abgeleitet, der neben der Abgeordnetenentschädigung auch für die Parteien-, die Fraktions- und Stiftungsfinanzierung gilt, aber bisher nicht überall beachtet wird.

Der Satz des Bundesverfassungsgerichts, bei Entscheidungen des Parlaments sei die *Öffentlichkeit* die *einzig* wirksame Kontrolle, bedarf übrigens einer Ergänzung. Es gibt noch ein anderes wichtiges Gegengewicht, das das Gericht allerdings nicht offen benennen mochte. Das zweite Gegengewicht ist nämlich das Gericht selbst, das gerade in Sachen Politikfinanzierung eine wichtige Kontrollfunktion ausübt. Nicht nur die Entwicklung der Diäten, auch die der Parteienfinanzierung ist weitgehend von der (allerdings nicht immer ganz geradlinigen) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt. Ich erinnere als Beispiel nur an die Setzung einer „absoluten Obergrenze“ für die staatliche Parteienfinanzierung durch das letzte Urteil vom April 1992. Und auch umgekehrt gilt: Solange das Gericht keine Begrenzungen schafft oder diese nicht eingehalten werden wie bei der Finanzierung der Fraktionen und Parteistiftungen, fehlt es bisher an Ordnung und Begrenzung.

Auf der Grundlage des Diätenurteils ergingen in der zweiten Hälfte der 70er Jahre neue Abgeordnetengesetze des Bundes und der Länder. Ihre Verfassungsmäßigkeit war allerdings von Anfang an zweifelhaft. Bedenken richteten sich gegen die z.T. sehr hohen steuerfreien Aufwandsentschädigungen, die staatsfinanzierte Altersversorgung, die schon nach einem halben Arbeitsleben ihr Höchstniveau von 75 Prozent erreicht, das mehrere Jahre laufende Übergangsgeld, sehr großzügige Anrechnungsvorschriften beim Zusammentreffen mit anderen Zahlungen aus öffentlichen Kassen und fehlende Schutzvorschriften gegen Zahlungen wirtschaftlich potenter Interessenten. Willi Geiger, der als Berichterstatter am Diätenurteil maßgeblich mitgewirkt hatte, trat schon früh mit massiver Kritik hervor. Die staatsrechtliche Literatur legte dar, daß die Gesetze, gemessen an den Grundsätzen des Diätenurteils, in weiten Teilen verfassungswidrig seien, eine Kritik, die etwa in meiner Kommentierung des Artikel 48 GG im Bonner Kommentar systematisch entfaltet wurde, aber von den Parlamenten zunächst nicht aufgenommen wurde. Einen Einschnitt brachte erst der hessische Diätenfall. Er machte publik, daß der hessische Landtag sich in mehreren von der Öffentlichkeit zunächst unbemerkten Schritten eine Fülle von verfassungsrechtlich und politisch anfechtbaren Privilegien verschafft hatte, z. B. sehr hohe steuerfreie Aufwandsentschädigungen. Diese (und andere) Privilegien mußten aufgrund des massiven öffentlichen Protests zwar zurückgenommen werden, der in eigener Sache entscheidende Landtag sicherte sich aber die darin enthaltenen Einkommensbestandteile, indem er die zu versteuernde Entschädigung und die daran anknüpfende Versorgung entsprechend anhob. Sie beträgt heute 10660 Mark monatlich und ist damit sogar höher als die des Bundes mit 10366 Mark.

Der hessische Diätenfall von 1988, der Hamburger Diäten- und Versorgungsfall von 1991 und die saarländische Ministerversorgungsaffäre von 1992, bei denen sich die Politik in eigener Sache jeweils Privilegien bewilligt hatte, die dann aufgrund öffentlicher Kritik zurückgenommen werden mußten, haben die Öffentlichkeit für die hier bestehenden Probleme sensibilisiert und dazu geführt, daß im Bund und in vielen Ländern Diätenkommissionen eingesetzt, eine Fülle von Änderungsvorschlägen unterbreitet und teilweise auch gewisse Änderungen vorgenommen wurden. Auch beim Bundesverfassungsgericht ist ein Verfahren anhängig, das Abgeordnete

der Grünen aus Rheinland-Pfalz und Thüringen gegen verfassungsrechtlich zweifelhafte Regelungen in den dortigen Abgeordnetengesetzen angestrengt haben. Wann mit der mehrmals verschobenen Entscheidung des Gerichts zu rechnen ist, ist ungewiß.

Ich habe in den letzten Jahren zu zahlreichen Einzelfragen Stellung genommen, besonders ausführlich in meinem Buch „Die Partei, der Abgeordnete und das Geld“ (1991) und möchte auf den (ohnehin kaum zu realisierenden) Versuch verzichten, dies hier zu wiederholen; vielmehr möchte ich mich auf einige Grundfragen der Diäten, der Berufsausübung von Abgeordneten und der Rekrutierung des politischen Personals konzentrieren, die sich – entsprechend dem Thema dieser 27. Bitburger Gespräche – auf die *Landesparlamente* beziehen.

Inwieweit der Anspruch auf „Vollalimentation“, den das Bundesverfassungsgericht 1975 für Bundestagsabgeordnete formuliert hatte, auch für Landtagsabgeordnete galt, blieb umstritten, besonders nachdem das Bundesverfassungsgericht in einem späteren Urteil von 1987 die Verpflichtung zur Einführung einer Vollalimentation auch für den Bund ausdrücklich wieder zurückgenommen hatte.

Tatsache ist aber, daß alle Landesparlamentarier ein für den Lebensunterhalt bestimmtes Einkommen beziehen, das in den westlichen Flächenstaaten zwischen 10660 Mark in Hessen und 6680 in Schleswig-Holstein beträgt. Hinzu kommen zumeist pauschal gewährte Kostenerstattungen, die teilweise so bemessen sind, daß Teile davon für den Lebensunterhalt der Abgeordneten zur Verfügung stehen. Das ist spätestens seit den Angaben der zurückgetretenen sachsen-anhaltinischen Minister, die vorher Abgeordnete im Westen waren, deutlich geworden. Die staatsfinanzierte Altersversorgung wird in der Regel schon nach einem halben Arbeitsleben, meist in ihrer Maximalhöhe von 75 Prozent der Entschädigung erworben und beginnt regelmäßig mit Vollendung des 55. Lebensjahres zu laufen. In Sachsen-Anhalt erhalten Abgeordnete bereits nach der ersten mindestens dreijährigen Legislaturperiode Anspruch auf staatsfinanzierte Altersversorgung in Höhe von 38,5 Prozent der Entschädigung. Daneben wird ein Übergangsgeld von bis zu zwei Jahren gewährt. Funktionsträger, und zwar nicht nur Präsident und Vizepräsidenten, erhalten häufig erhebliche ruhegehaltfähige Zuschläge auf ihre Entschädigung, so daß bisweilen der überwiegende Teil der Abgeordneten in den Genuß solcher Zuschläge kommt. Mitarbeiter werden finanziert, auch Fraktionsmittel stehen zur Verfügung.

Bei der Zusammensetzung der Parlamente fällt der große Teil der öffentlichen Bediensteten auf, die die Hälfte oder mehr der Abgeordneten stellen, obwohl meist Unvereinbarkeit zwischen Amt und Mandat gilt und Abgeordnete aus dem öffentlichen Dienst – anders als noch bis zum Diätenurteil von 1975 – kein Ruhegehalt aus dem öffentlichen Dienst mehr neben ihren Diäten beziehen dürfen. Die Unvereinbarkeit ist aber keine vollständige. Die Beamtenrechte und -pflichten ruhen nur während der Ausübung des Mandats. Es besteht aber – nach Beendigung des Mandats – eine Wiedereinstellungsgarantie. Und auch bei der vorbereitenden politischen Tätigkeit sind Beamte privilegiert, etwa weil sie Anspruch auf bezahlten Urlaub für die Wahrnehmung von Mandaten in Kommunalvertretungen haben. Beamte, besonders Lehrer, sind auch zeit-

lich leichter verfügbar, zudem pflegt ihr politisches Engagement aber ihrer *Beamten-*karriere förderlich zu sein. Daraus resultiert eine kaum aufbrechbare Symbiose von Parlamenten, Parteien und öffentlichem Dienst.

Auffällig an der Entwicklung der Diäten ist die tendenzielle Angleichung des finanziellen Status der *Landesparlamentarier* an die Abgeordneten des Bundes. Die Verwunderung, die Willi Geiger 1978 über die „unerfindliche Selbstverständlichkeit“ äußerte, „mit der die Landtage davon ausgehen, die Tätigkeit ihrer Mitglieder sei als ‚full time job‘ zu qualifizieren“, vermochte diese Entwicklung ebenso wenig zu bremsen wie die (ebenfalls 1978 erfolgende) öffentliche Schelte des damaligen Bundespräsidenten Scheel über die drastischen Diätenerhöhungen der Landesparlamente nach dem Diätenurteil. In den 60er Jahren und der ersten Hälfte der 70er Jahre hatten Landtagsabgeordnete noch kaum die Hälfte der Entschädigung von Bundestagsabgeordneten erhalten. So hatte z. B. ein niedersächsischer Landtagsabgeordneter im Jahre 1962 kraft gesetzlicher Regelung 40 Prozent der (damals noch so bezeichneten) Aufwandsentschädigung eines Bundestagsabgeordneten bekommen. Inzwischen ist die Bezahlung weitgehend derjenigen von Bundestagsabgeordneten angepaßt worden, die ihrerseits stark ausgeweitet wurde. Die staatsfinanzierte Altersversorgung wurde, wie erwähnt, in Landesparlamenten sogar zuerst eingeführt.

Diese Entwicklung steht in Kontrast zu einer allenthalben zu beobachtenden Abnahme der Bedeutung der Länderparlamente, die unter anderem auf zwei Entwicklungen beruht: einmal darauf, daß die wichtigste Funktion der Parlamente, die Gesetzgebung, sich immer mehr auf den Bund (teilweise auch auf die Europäische Gemeinschaft) verlagert hat. Als Ausgleich für die Kompetenzverschiebung auf den Bund haben die Länder zwar regelmäßig Zustimmungsvorbehalte bekommen, die aber vom Bundesrat auszuüben sind und über die deshalb die *Landesregierungen*, nicht die Parlamente entscheiden.

Den Landesparlamenten bleibt natürlich – neben anderem – die Aufgabe der Kontrolle der Regierung, doch fällt die Kompetenzabnahme bei der Gesetzgebung als zentraler staatsleitender Funktion ins Gewicht. Der Bedeutungsverlust der Landesparlamente ist ein Faktum, das bei allen damit befaßten Sachverständigen und Kommissionen nicht mehr strittig ist. Ich nenne nur den Bericht der nordrhein-westfälischen Kommission „Erhaltung und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – auch in einem Vereinten Europa“ von 1990. Viele sprechen bereits von einer „Kommunalisierung der Landesparlamente“. Daß damit der inzwischen erreichte Status der Abgeordneten in einem schwer vereinbaren Spannungsverhältnis steht, liegt auf der Hand. Niemand aber trägt, wie ein kompetenter und höchst sachverständiger Beobachter kürzlich bemerkt hat, „auf Dauer unbefangen und unbemerkt vom Steuerzahler einen zu groß geschneiderten Anzug“. Wenn die Länder auch versuchen, wieder mehr Kompetenzen für die Landesparlamente zu erlangen, so dürfte es sich doch hier im großen ganzen um einen kaum reversiblen Prozeß handeln.

Trotz der Abnahme der Aufgaben der Landesparlamente ergeben Auszählungen der Arbeitszeiten von Abgeordneten doch immer wieder eine sehr hohe Stundenzahl, die

auf eine Vollzeittätigkeit (oder noch mehr) hinausläuft. Durch Ämterhäufung, durch Beschäftigung der Parlamente auch mit Bundes- und Europathemen, für die sie gar nicht zuständig sind, durch Überhandnehmen von Anfragen an die Regierung, die oft nur das Ziel verfolgen, eine Presseschlagzeile im heimischen Wahlkreis zu erreichen, durch Ämterhäufung auf den verschiedenen Ebenen der Parteien und in Gemeinde- und Kreistagen kommt rasch eine sehr hohe Stundenzahl zusammen. Die hohe zeitliche Inanspruchnahme hängt letztlich auch damit zusammen, daß die politische Arbeit des Abgeordneten nicht objektiv eingrenzbar ist, sondern vom möglichen Umfang her grenzenlos ist und deshalb wie alle politische (und sonstige) Werbung vornehmlich von der einsetzbaren Zeit und den einsetzbaren sonstigen Mitteln abhängt und mit diesen automatisch zunimmt.

Der heutige baden-württembergische Ministerpräsident Erwin Teufel hat diesen Tatbestand 1988, noch aus der Sicht des Abgeordneten und Fraktionsvorsitzenden, folgendermaßen formuliert:

„Der 9. Landtag von Baden-Württemberg hat in den letzten vier Jahren sage und schreibe 5127 Initiativen produziert. In der 8. Legislaturperiode waren es noch 3929 und in der 7. Wahlperiode 3681 Initiativen. Diese Steigerung der Zahl der Drucksachen und Initiativen von Legislaturperiode zu Legislaturperiode kann man allenfalls als quantitatives, nicht aber als qualitatives Wachstum bezeichnen. Wenn man einmal die Inhalte der Anträge und Anfragen ansieht, stellt man fest, daß sich über 80 Prozent mit punktuellen Mißständen befassen. Einzelfälle aus dem Wahlkreis werden statt in einem Brief auf parlamentarischem Weg aufgegriffen, und es entstehen Kosten beim Landtag und Zeitaufwand bei der Regierung, die in keinem Verhältnis zum Vorgang selbst stehen. Nicht die Bedeutung einer Sache führt also in vielen Fällen zu einer parlamentarischen Initiative, sondern die Frage der Verkäuflichkeit in der Wahlkreispresse. Im übrigen ist absolute Geheimhaltung garantiert. Alle Drucksachen dieser Art werden nämlich nach ihrer Drucklegung von niemandem gelesen. Sie werden im günstigsten Fall zu den Akten gelegt. Ein Parlament mit einer Inflation von Anträgen gibt seine Arbeitszeit in kleiner Münze aus. Es setzt die Arbeit der Verwaltung mit anderen Mitteln fort. Es bürokratisiert den Alltag der parlamentarischen Arbeit und verliert den Überblick.“

Daß die erforderliche Umorganisation der Parlamentsarbeit auch einen wesentlichen Beitrag zum Abbau der Politikverdrossenheit leisten könnte, hat der frühere Präsident des Bundestags von Hassel kürzlich unterstrichen, als er in einer Ansprache zu seinem 80. Geburtstag sozusagen sein politisches Vermächtnis zu Protokoll gab:

„Bei allem Respekt vor den Abgeordneten der Landtage, die sich zumeist ungemein engagieren, die Arbeit nicht scheuen: Man muß bereit sein, ernsthaft den Gründen für die Verdrossenheit nachzugehen, um daraus Konsequenzen zu ziehen. Und da ist unstrittig, daß ausnahmslos in allen Diskussionen, die ich verfolgte, Kandidaten und Kandidatinnen verlangt werden, die eine geregelte Berufsausbildung durchlaufen und erste Stationen im Beruf hinter sich haben. Nur der Beruf gibt die Sicherheit, nicht von der Politik, vom Wahlkreis, vom Platz auf der Liste existentiell abhängig zu sein. Beruflich tüchtige Persönlichkeiten sind aber nicht bereit, ein Mandat zu übernehmen,

wenn der Landtag sie im Übermaß in Anspruch nimmt. In den zuständigen Gremien muß radikal darüber nachgedacht werden, daß die Landtage ihre Abgeordneten nicht mehr jeden Tag in fast jeder Woche in Anspruch nehmen dürfen; sie müssen bereit sein, die zeitliche Inanspruchnahme durch das Parlament nennenswert zu reduzieren. Außerdem stelle ich die Frage: Warum ist man nicht bereit, ohne Murren auch Seiteneinsteiger zu akzeptieren? Qualifizierte Außenseiter könnten das Ansehen der sogenannten Hohen Häuser entscheidend heben. Aber gerade solche haben einfach nicht die Zeit, sich über die Orts- und Kreisverbandssprossen auf der Leiter zum Mandat hinaufzuziehen. Das hat nichts mit Arroganz zu tun, wie mancher vorschnell behauptet, sondern von der persönlichen Inanspruchnahme her können das nur Angehörige bestimmter Berufsgruppen mit geregelter 38-Stunden-Woche, und diese sind dann ja bekanntlich in den Parlamenten auch überrepräsentiert. Die Entwicklung der Reform unserer Landtage ist eine der Lebensfragen für unsere Demokratie. Ich beschwöre alle Verantwortlichen, sich dieser Frage anzunehmen, und ich appelliere besonders auch an die Vertreter der Wirtschaft, sich dazu zu äußern, denn ihr Interesse an guter Politik ist ein sehr vitales.“

Ohne grundlegende Organisationsreform der parlamentarischen Arbeit und ohne freiwilliges Zurückstecken der Abgeordneten bei der Übernahme von Partei- und Kommunalämtern ist nichts Durchschlagendes zu erreichen. Das Mißliche aber ist: An einer derartigen Begrenzung ist im derzeitigen System kaum jemand wirklich interessiert. Denn die Ämterhäufung und die ständige Präsenz in den Parteigremien sichert den Abgeordneten die Fäden der Macht, von denen ihre Wiederwahl abhängt. Und die Abgeordneten müssen solche Änderungen ja selbst durchsetzen. Interesse an einer Änderung würden dagegen solche Abgeordnete haben, die im Beruf erfolgreich sind und diesen deshalb neben dem Mandat fortführen wollen. Gerade sie haben bisher aber wenig Chancen, von den Parteigremien nominiert zu werden, die regelmäßig einen längeren vorherigen Einsatz für die Partei, die sogenannte Ochsentour, verlangen, was für derartige Personen aber kaum in Frage kommt. Und auch die Arbeit der gewählten Abgeordneten ist im derzeitigen System für gestaltungs- und verantwortungsorientierte Persönlichkeiten wenig attraktiv. So beißt sich die Katze in den Schwanz: Leute, die im Beruf erfolgreich sind, interessieren sich nicht für ein Mandat, weil sie den Beruf dann aufgeben müßten, sie haben wegen ihrer attraktiven beruflichen Beschäftigung aber auch keine ausreichende Zeit für Parteiarbeit und den Aufbau des nötigen persönlichen Beziehungsgeflechts innerhalb der Partei und deshalb auch kaum Chancen nominiert zu werden (wobei auch hier Ausnahmen die Regel bestätigen).

Während das Erlangen eines Mandats für beruflich erfolgreiche Außenseiter also kaum in Betracht kommt, ist es für Parteiinsider meist um so attraktiver. Sie verbessern ihren finanziellen Status durch die Übernahme eines Mandats in aller Regel – und zwar so sehr, daß die Parteien es sich leisten können, von ihnen teilweise auch noch hohe Einmalzahlungen für den Wahlkampf und monatlich sogenannte Parteisteuern zu verlangen, die die Abgeordneten zusätzlich zu ihren normalen Mitgliedsbeiträgen zu entrichten haben und die etwa bei der SPD bis zu 1500 Mark monatlich betragen und bei den Grünen noch höher sind. Der Umstand, daß die Rekrutierung des gesamten politi-

schen Personals durch das Nadelöhr der Parteigremien hindurch muß, begründet für Parteiinsider, die die Fäden in der Hand halten, einen praktisch uneinholbaren Wettbewerbsvorteil gegenüber Outsidern. Dieser Umstand begünstigt zugleich die Wiederwahl der bisherigen Mandatsträger und fördert den Trend nicht nur zu Vollzeitabgeordneten, sondern auch zu Lebenszeitabgeordneten. Dazu tragen auch die Diäten bei. Die hohe Entschädigung einschließlich der Altersversorgung verschärft die Intensität der Mandatsträger, um ihre Wiedernominierung zu kämpfen, besonders wenn sie, wie in der Regel, keine gleichwertige berufliche Alternative besitzen. Die Fortzahlung der Diäten einschließlich der Unkostenpauschale auch während des Wahlkampfes und die Verfügbarkeit von staatsfinanzierten Hilfskräften als Wahlhelfer verstärken die ohnehin bestehenden faktischen Wettbewerbsvorteile noch weiter.

Darin liegen auch die Gründe, warum eine weitere Erhöhung der Bezüge die Rekrutierungsbasis kaum ausweiten kann, sondern im wesentlichen denen zugute kommt, die ohnehin zum inneren Kreis gehören. Auch der Versuch, Erhöhungen der Entschädigung mit der Sicherung der Unabhängigkeit der Abgeordneten vor dem großen Geld von Interessenten zu begründen, ist solange wenig überzeugend, als es den Abgeordneten erlaubt bleibt, sogenannte Spenden in unbegrenzter Höhe anzunehmen. Die Parteienfinanzierungskommission beim Bundespräsidenten hatte – bisher allerdings erfolglos – ein Spendenverbot verlangt.

Dieser Teufelskreis kann allenfalls durch ein geändertes Rekrutierungsverfahren aufgebrochen werden, das so gestaltet sein muß, daß es mehr Durchlässigkeit für den common sense der Wähler bringt. Der Wähler muß Einfluß auf die Auswahl der Kandidaten bekommen. Bürgermitwirkung ist in der Demokratie ohnehin ein Wert an sich. Auch die Kritik an den Diäten würde dann zurückgehen, einerseits dadurch, daß wirklich von den Bürgern gewählte Abgeordnete diesen persönlich verantwortlich sind und deshalb kaum Unvertretbares beschließen. Ferner ist bei Selbstauswahl der Abgeordneten durch die Bürger für Kritik an zu hoher Bezahlung von vornherein weniger Raum, weil der Bürger selbst in die Verantwortung genommen ist.

Zudem würde der Kreis des für die Politik rekrutierbaren Personals erheblich ausgeweitet. Das süddeutsche Gemeindewahlrecht, das der breiten Wählerschaft durch Häufen ihrer Stimmen auf bestimmte Kandidaten und durch Hinzuschreiben weiterer Kandidaten (also durch Kumulieren und Panaschieren) verstärkten Einfluß auf die Personalauswahl gibt, zeigt, daß die Bürger bei der Wahl durchaus nicht „Parteisoldaten“ bevorzugen, sondern angesehene und in Beruf und Gesellschaft aktive und erfolgreiche Menschen. Das hat dann zwangsläufig Rückwirkungen auf die Nominierung durch die Parteien, weil diese, wollen sie möglichst viele Stimmen auf ihre Kandidaten und damit auch auf sich als Partei vereinen, veranlaßt werden, solche Kandidaten, die bei den Wählern gesteigerten Anklang finden, mit Vorrang zu präsentieren. Es wäre deshalb sinnvoll, die bisher regelmäßig starren Listen auch auf Landesebene flexibel zu machen und dem Bürger durch Kumulieren und Panaschieren die Möglichkeit zu geben, Einfluß auf die Personalauswahl zu nehmen. Sinnvollerweise wären statt einheitlicher Landeslisten mehrere übersichtliche Wahlkreise mit je eigenen flexiblen Listen zu bilden, innerhalb derer die Wähler ihre Kandidaten eher kennen und beurteilen könnten.

Die Rolle der Abgeordneten würde zusätzlich aufgewertet, wenn die Zahl der Abgeordneten in den Landesparlamenten verkleinert würde. Diese Änderungen verschafften Parlamentariern mit Beruf, die unabhängiger von ihrer Partei wären, bessere Chancen.

Das schließt andererseits nicht aus, daß ein Teil der Abgeordneten, etwa Fraktionsvorsitzende, ihre Parlamentstätigkeit vollzeitig ausübten, was ein angemessen hohes Entgelt weiterhin zu ermöglichen hätte. Das verlangen die Gleichheit der Wählbarkeit und die Freiheit des Mandats. Fordert das Mandat die volle Arbeitskraft, so muß es auch ein ausreichendes Einkommen erbringen, wenn verhindert werden soll, daß faktisch nur Reiche oder solche, die bereit sind, sich in Abhängigkeit finanzstarker Interessenten zu begeben, ein Mandat übernehmen können. Das schließt aber eben nicht aus, daß dem Typ des Teilzeitparlamentarier durch die genannten Systemänderungen insgesamt mehr Raum gegeben würde. Dabei sollte auch die staatlich finanzierte Abgeordnetenpension überprüft werden, weil sie bis zum Erreichen des Anspruchs auf Vollversorgung ein Kleben am Mandat fördert. Die von Hassel-Kommission in Rheinland-Pfalz hat 1990 den Vorschlag gemacht, die Berufsausübung neben dem Mandat auch faktisch zu ermöglichen und die staatlich finanzierte Altersversorgung zu beseitigen. Zugleich müssen „Spenden“ verboten und das schon im Diätenurteil angemahnte sogenannte Lobbygeldverbot konsequent durchgesetzt werden. Für Abgeordnete aus dem öffentlichen Dienst sollte es bei der Unvereinbarkeit von Amt und Mandat bleiben und zugleich die Wiedereinstellungsgarantie und der bezahlte Urlaub von Kommunalvertretern überdacht werden. Wenn das einen Rückgang der „Verbeamtung“ der Landesparlamente zur Folge hätte, wäre das m.E. kein Schaden.

Die vorgeschlagenen Änderungen erscheinen allerdings nur schwer im Wege der Parlamentsgesetzgebung durchsetzbar, denn die Abgeordneten und Parteien im Parlament müßten Teile ihrer Macht an das Volk zurückgeben, wozu sie freiwillig kaum bereit sein dürften. Meine Skepsis wird durch bisherige Erfahrungen bestätigt. Die Versuche, in mehreren Ländern, z. B. in Hessen und Rheinland-Pfalz, die Landesparlamente zu erneuern, hatten keinen Erfolg. (Ich war zusammen mit Herrn Kollegen Rupp selbst Mitglied einer solchen Kommission in Rheinland-Pfalz.) Alle halbherzigen Versuche der Neuerer wurden von den Verteidigern der etablierten Macht ganzherzig niedergemacht. Das ist aber kein Grund, die Flinte ins Korn zu werfen. Es besteht in den Bundesländern – neben der Parlamentsgesetzgebung – noch eine *andere* Möglichkeit der Gesetzgebung. Dort können Gesetze auch im Wege der Volksgesetzgebung durch Volksbegehren und Volksentscheid ergehen. In mehreren Ländern können auch Verfassungsänderungen durch Volksgesetzgebung erfolgen. Auf diese Weise ließe sich ein Vorhaben auch an den Parlamenten vorbei durchsetzen, wenn es in der Bevölkerung genug Rückhalt besäße. Daß die Menschen aber Einfluß auf die Auswahl ihrer Repräsentanten haben wollen und deshalb entsprechenden Begehren, die vor allem Änderungen des Wahlrechts beinhalten müßten, mit großer Mehrheit zustimmen würden, wissen wir spätestens seit dem Volksbegehren in Hessen vom Januar 1991, mit dem die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte mit einer Mehrheit von über 80 Prozent der Abstimmenden angenommen wurde.